



HAL
open science

Le fédéralisme micronésien

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. Le fédéralisme micronésien. Jean-Yves Faberon; Florence Faberon. Les fédéralismes, 2, , pp.9-35, 2020, Recherches sur la cohésion sociale, 978-2-492091-01-8. hal-03964146

HAL Id: hal-03964146

<https://hal.science/hal-03964146v1>

Submitted on 7 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le fédéralisme micronésien :
la difficile quête de l'unité nationale face à la diversité dans les petits États insulaires du
Pacifique

Carine David

Professeure de droit public, Université des Antilles
Laboratoire Caraïbéen en Sciences Sociales (LC2S)

L'architecture institutionnelle actuelle de la Nouvelle-Calédonie relève indubitablement d'une logique fédérale, celle-ci répondant au caractère divisé de la société calédonienne. Il ne paraît faire aucun doute qu'à l'avenir, l'organisation interne de ce territoire, quel que soit par ailleurs son statut politique, continue à répondre à cette logique tant la provincialisation de la Nouvelle-Calédonie en est devenue un élément consubstantiel. Dès lors, alimenter la réflexion sur l'architecture interne à venir de la Nouvelle-Calédonie par l'étude du fédéralisme micronésien paraît une entreprise pertinente. En effet, s'il (n')existe (que) 25 Fédérations dans le monde¹, seulement quatre d'entre elles sont des « petites Fédérations », toutes post coloniales et insulaires. Il s'agit de Palau, des Comores, de Saint Christophe et Niévès et des États Fédérés de Micronésie.

Comme la République des Palau, les États Fédérés de Micronésie, petit État insulaire associé aux États-Unis, a opté pour la forme fédérale lors de l'adoption de sa constitution. La Fédération micronésienne regroupe aujourd'hui la majeure partie des anciennes Îles Carolines et comprend quatre États membres : Yap, Chuuk, Pohnpei et Kosrae. C'est un archipel situé dans l'Océan Pacifique au nord de l'équateur, dans une zone entre Hawaï et les Philippines, composé d'une centaine d'îles et d'atolls dont 40 % à peine sont de taille significative. Sur ces 40 %, environ la moitié sont habitées. Les terres, d'une surface totale de 700 km² s'étendent sur une distance de 2 500 kilomètres, conférant aux États Fédérés de Micronésie une zone économique exclusive de près de trois millions de km², pour une population de quelques 112 000 habitants, dont environ la moitié réside dans les capitales respectives des quatre États fédérés. La population des États Fédérés de Micronésie est caractérisée par sa diversité culturelle et linguistique².

C'est vers la fin du XVII^e siècle que l'île de Yap est découverte par un navigateur espagnol. Elle sera par la suite baptisée « *la Carolina* » qui deviendra le nom de l'ensemble de l'archipel : « *Carolina Islands* »³. À la fin du XIX^e siècle, un conflit né entre l'Espagne et l'Allemagne⁴ est tranché par le Pape Léon XIII, sollicité comme arbitre. Les Espagnols voient confirmer leur souveraineté sur les îles en 1885, tandis que les Allemands conservent le privilège d'y commercer, pêcher et établir des colonies civiles. Quelques années plus tard, en 1898, un conflit armé entre l'Espagne et les États-Unis se termine par la défaite des Espagnols, qui, pour faire face à leurs difficultés financières, cèdent les Carolines et les Mariannes à l'Allemagne pour la somme de 25 millions de pesetas.

Au cours de la Première Guerre mondiale, le Japon envahit les Carolines immédiatement après avoir déclaré la guerre à l'Allemagne. Il est récompensé à l'issue de la guerre par un mandat pour administrer les anciennes possessions allemandes. Celui-ci dure jusqu'à la Seconde Guerre mondiale où cette fois, le Japon s'alliant à l'Allemagne, perd les îles Carolines, lesquelles sont intégrées aux territoires sous tutelle confiés aux États-Unis.

¹ Recensement du Forum des Fédérations (<http://www.forumfed.org>), cité in R.A. Caliso, S. R. Flores, "Federal Governments Around the World: A Comparative Perspective", 2018, p. 22. <https://ssrn.com/abstract=3256110>

² Six langues de base différentes (le kosraean, le kapingi, le pohnpeian, le chuukese, le woleaian et le yapese), ainsi que de nombreux dialectes, sont parlés par les populations locales.

³ À l'exception de Palau qui est découverte au début du XVIII^e siècle.

⁴ L'Allemagne ayant profité du peu d'intérêt manifesté par les espagnols pour occuper et développer des activités économiques sur une grande partie des îles.

Les îles Caroline ont donc connu quatre régimes coloniaux : avec les Espagnols, qui les ont gouvernées de 1521 à 1898, suivis des Allemands de 1899 à 1914, puis des Japonais de 1914 à 1944, et finalement des Américains, de 1944 à 1986, année où fut proclamée l'indépendance du pays.

Initialement, les populations micronésiennes ont été réparties en six districts administratifs distincts : Mariannes, Yap, Palau, Chuuk (alors Truk), Pohnpei (anciennement dénommé Ponape) et les îles Marshall. En 1977, le district de Pohnpei est divisé en deux, aboutissant à la création d'un nouveau district, celui de Kosrae.

Peu considérées par la super-puissance, les populations micronésiennes ont longtemps souffert du peu d'intérêt et de soutien témoignés par le gouvernement américain⁵. Sous l'administration Kennedy néanmoins, la politique américaine en Micronésie a été considérablement améliorée, avec un accent particulier sur l'éducation, permettant à de plus en plus de Micronésiens d'accéder aux postes à responsabilité.

Les Micronésiens ne sont associés à la gestion de leurs territoires qu'à partir de 1965 lorsqu' est créé le Congrès de Micronésie, organe bicaméral qui comprend une chambre des représentants et un sénat dont la tâche essentielle est de réfléchir aux modes d'évolution politique envisageables pour le territoire sous tutelle. Cette réflexion dure 4 ans. En 1969, le Congrès de Micronésie propose une alternative : devenir un État associé aux États-Unis ou accéder directement à la souveraineté internationale.

Les États-Unis pour leur part tendent plutôt vers la solution d'un statut de Commonwealth à l'américaine, dans une forme proche du statut de Porto-Rico. Par ailleurs, l'administration américaine souhaite que les Micronésiens forment une seule entité politique, regroupées sous le nom d'États fédérés de Micronésie, composée de l'ensemble des districts politiques en place à l'époque. On le voit, les États-Unis ont dès le début mis en avant la notion de fédéralisme.

Toutefois, à cette même époque, des divergences apparaissent clairement parmi les populations micronésiennes issues des différents territoires. Ainsi, les Chamorros des îles Mariannes du Nord affirment leur préférence pour l'établissement de liens permanents et étroits avec les États-Unis⁶. Cela constitue le point de départ de l'abandon par les États-Unis de leur projet d'unification politique de la Micronésie, qui s'étend ensuite aux Iles Marshall et à Palau, bien que sous une forme différente⁷.

Dans ce cadre, le référendum du 12 juillet 1978 est l'occasion pour les électeurs du district des îles Marshall, du district de Palau et du district des Mariannes du Nord de formaliser officiellement leur rejet de la solution uniforme en refusant de voter pour la Constitution des États Fédérés de Micronésie. Les électeurs des districts de Kosrae, de Pohnpei, de Chuuk et de Yap pour leur part approuvent massivement le texte, ouvrant la voie à la création entre eux d'un nouvel État dénommé États fédérés de Micronésie.

C'est donc dans un cadre fédéral visant à tenter de maintenir ensemble les différentes composantes de l'ancien territoire sous tutelle des îles du Pacifique qu'a été conçu l'État micronésien. Après avoir exposé les bases fragiles sur lesquelles ont été créés les États Fédérés de Micronésie (I), il sera possible de s'interroger dans quelles mesures l'expérience micronésienne peut nourrir la réflexion sur l'organisation interne de la Nouvelle-Calédonie (II).

⁵ D. A. Ballendorf, "Federated States of Micronesia", in A.L. Griffiths (ed.), Handbook of Federal Countries 2005, Mc Gill-Queen's University Press, p. 215-226.

⁶ Il est alors convenu que le devenir des Iles Mariannes ferait l'objet de discussions bilatérales séparées avec les États-Unis. En effet dès le début des négociations (1969/1970), les Mariannes avaient affirmé leur préférence pour le maintien d'un rattachement aux États-Unis, en obtenant la nationalité américaine. Ces négociations bilatérales aboutissent à l'établissement d'une convention du Commonwealth des Iles de Marianne du Nord. Cette convention porte le nom « Covenant pour établir un commonwealth des îles Marianne du Nord en union politique des USA ». Cette convention a été approuvée en 1975 par 79 % des votants lors d'un référendum.

⁷ Puisque ces deux derniers territoires, s'ils se désolidarisent du processus constituant en cours, accèdent également à l'indépendance, mais séparément.

I. Le choix évident d'un cadre fédéral associatif

Le choix d'une forme fédérale pour l'État micronésien s'est imposé tout autant pour des raisons internes (gérer la diversité culturelle) qu'externes (influences liées aux États-Unis). Le processus constituant a en effet été fortement impacté par cette double influence qui a induit l'évidence du choix de la Fédération (A) et dont l'ambivalence de l'architecture est le reflet (B).

A. Un processus constituant induisant la forme fédérale de l'État micronésien

Le contexte dans lequel s'est déroulé le processus constituant n'a pas permis une véritable réflexion quant aux enjeux de la forme de l'État à naître (1) et le fédéralisme tel que finalement mis en place s'avère mal taillé pour tenir compte des spécificités de l'État micronésien (2).

1. Un processus constituant focalisé sur la relation avec les États-Unis

La Constitution des États Fédérés de Micronésie a été rédigée par une assemblée constituante, la Convention constitutionnelle micronésienne, qui s'est réunie en 1975. Le Congrès de la Micronésie avait en effet convoqué la Convention pour soutenir la position micronésienne lors des futures négociations sur le statut politique du territoire et ses relations avec les États-Unis, lesquelles étaient enlisées. Le point d'achoppement des discussions résidait dans la divergence de vue entre représentants politiques micronésiens et américains sur la portée de l'exercice des fonctions de souveraineté par les autorités micronésiennes. En effet, les Micronésiens s'appuyaient sur une conception populaire de la souveraineté, arguant que celle-ci appartenait au peuple micronésien et qu'en conséquence ce peuple disposait du droit de rédiger leur constitution et de former leur gouvernement. Au contraire, les négociateurs américains faisaient valoir que le *Compact of Free Association* (pacte de libre association) constituerait le fondement constitutionnel pour le futur État micronésien, signifiant le Pacte comme étant la loi suprême au sein de l'État micronésien.

Ces désaccords persistants entre les représentants micronésiens et américains ont retardé la ratification de la Constitution jusqu'en 1978. Outre la clause de suprématie, à savoir l'affirmation de la supériorité de la Constitution sur tout autre acte, qui sera finalement proclamée à l'article II de la Constitution, un second point d'achoppement avait trait à la gestion et l'exploitation de la zone économique exclusive (ZEE).

C'est finalement la « Déclaration des principes convenus pour la libre association », généralement connue sous le nom de « Principes de Hilo » qui permet de relancer la négociation du statut micronésien. Ces principes sont les suivants : le droit à l'autodétermination, le pouvoir constituant, le contrôle du domaine foncier et le droit de dénoncer unilatéralement toute convention les associant aux États-Unis. Outre le contrôle sur les affaires intérieures, les principes de Hilo autorisent les futurs États micronésiens à exercer une autorité sur leurs affaires extérieures tandis que les États-Unis conservent le contrôle de la sécurité et de la défense.

« Cette attribution d'autorité sur les affaires étrangères a complètement changé l'intention de la libre association, de sa conceptualisation d'origine comme tremplin vers l'indépendance, pour devenir le canal de l'indépendance politique. »⁸

Dans ce cadre, les relations entre les États-Unis et les États Fédérés de Micronésie connaissent une nature différente de celle qui était prévue au départ. En effet, tel qu'il a été conçu, le Pacte ne permet pas d'intégrer les États librement associés dans le système constitutionnel des États-Unis alors qu'ils l'étaient sous l'ancien statut de territoire sous tutelle. En vertu du Pacte, les États-Unis n'ont plus la pleine autorité sur les affaires gouvernementales, ne disposant d'aucun pouvoir politico-juridique dans les affaires internes, qu'il soit de nature exécutive, législative ou juridictionnelle.

⁸ J. R. Haglegam, "The FSM Constitution and the 2001 Constitutional Convention", www.comfsm.fm/socscie/johnresearch.htm, 2001.

Cette étape marque par ailleurs le début des négociations séparées avec les délégations du district des Îles Marshall et du district de Palau, mettant définitivement fin à la volonté d'un État micronésien rassemblant l'ensemble des districts de l'ancien Territoire sous tutelle des Îles du Pacifique.

En effet, « Palau et les îles Marshall, ainsi que les autres districts des îles Carolines, voulaient un régime identique mais séparé de 'libre association'. À leurs yeux, en plus de leur permettre de maximiser leur autonomie politique interne et de leur donner suffisamment d'indépendance pour se doter d'une personnalité juridique internationale, ce type de régime leur permettrait de nouer des liens politiques étroits et permanents avec les États-Unis. La séparation des îles Marshall et de Palau des autres districts micronésiens reposait principalement sur des considérations économiques. Les habitants de ces îles estimaient que l'unité politique aurait pour effet de drainer leurs ressources vers les districts centraux de Yap, Ponape, Truk et Kosrae, plus peuplés et moins bien dotés que ceux de la périphérie. Les États-Unis avaient beau insister sur la nécessité d'une unité politique panmicronésienne (excluant les îles Mariannes du Nord), les représentants élus de Palau et des îles Marshall n'en continuaient pas moins d'affirmer avec vigueur que les habitants de ces îles n'approuveraient pas la Constitution unique proposée pour les 'États fédérés de Micronésie' »⁹.

La Micronésie est donc finalement divisée en quatre entités distinctes. Suite à la mise en place du Commonwealth des Iles Marianne du Nord, seuls les districts de Yap, Chuuk, Pohnpei et Kosrae deviennent les États fédérés de Micronésie, alors que Palau et les Iles Marshall deviennent chacune une république à part entière. Chacun des trois États entre en association avec les États-Unis, mais leurs contrats diffèrent¹⁰.

2. L'évidence de la forme fédérale

Dès lors, il apparaît que la forme fédérale des États Fédérés de Micronésie s'explique aisément par le contexte dans lequel les négociations constitutionnelles se sont déroulées. Comme le souligne J. R. Haglelgam,

« la Constitution des États Fédérés de Micronésie est un enfant de la politique. Il s'agit d'un document politique qui a été élaboré au milieu d'intérêts concurrents, d'exigences politiques et de controverses, mais à la fin, les délégués à la Convention constitutionnelle micronésienne ont pu parvenir à des compromis sur des questions clés qui ont contribué au succès de la Convention »¹¹.

Ce choix du fédéralisme s'explique tout d'abord par l'influence des États-Unis sur la mise en place du régime politique micronésien. Celle-ci a pu s'exprimer d'un double point de vue.

D'une part, on l'a vu, l'influence américaine est décelable en ce que les États-Unis ont très tôt présenté la forme fédérale comme une évidence tant elle était effectivement la seule à pouvoir répondre à la volonté des Américains de favoriser une Micronésie unifiée. En cela, les États-Unis ont, dès le début des négociations, imposé une organisation fédérale comme un postulat de départ, et ce avant même que le choix d'une indépendance-association soit acté.

D'autre part, les États Fédérés de Micronésie n'ont pas fait exception au mimétisme post-colonial que l'on retrouve dans la plupart des États issus de la décolonisation qui lors de leur émancipation ont une nette tendance à adopter des régimes constitutionnels très proches de l'ancienne puissance de

⁹ *Ibid.*

¹⁰ En effet, suite à cette scission, les États-Unis ont mené des discussions séparées avec chacune des trois entités, ce qui a abouti en 1982 à la signature d'accords de libre association, "*compact of free association*" qui ensuite ont été soumis à la ratification populaire de chacun des trois États associés.

¹¹ J. R. Haglelgam, *op. cit.*

tutelle, qu'il s'agisse de la nature du régime ou de sa forme¹². Le Pacifique insulaire en constitue une particulièrement bonne démonstration, les anciennes colonies britanniques ayant toutes fait le choix du régime parlementaire dans le cadre d'un État unitaire alors que deux des trois territoires micronésiens sous tutelle américaine ont opté pour des régimes présidentiels fédéraux¹³.

La Constitution des États Fédérés de Micronésie apparaît dès lors comme modelée par la Constitution américaine et confirme l'influence sur les Micronésiens des trente années de tutelle américaine. En effet, comme la Constitution américaine, la Constitution micronésienne opère une séparation stricte des pouvoirs, met en place un système fédéral et contient une déclaration de droits¹⁴ très clairement influencée par le Bill of Rights américain. On peut aussi noter le mandat très court de deux ans des parlementaires. Dans sa structure même, la Constitution micronésienne apparaît très clairement influencée par son homologue américaine puisque, outre son préambule, elle comprend seulement seize articles, le mimétisme allant jusqu'à la calligraphie de la numérotation des articles en chiffres romains.

Il faut noter cependant que la Constitution micronésienne a su s'écarter du modèle américain sur certains points. Ainsi, par exemple, au regard des droits et libertés fondamentaux, la peine de mort est interdite¹⁵, la propriété foncière est exclue pour les non-résidents¹⁶. D'un point de vue institutionnel, le Parlement est monocaméral¹⁷ et le Président et le Vice-président sont élus par l'Assemblée¹⁸. Ces écarts par rapport au modèle américain expliquent en partie aujourd'hui les difficultés rencontrées par le régime micronésien.

L'influence américaine n'est toutefois pas la seule explication du choix du fédéralisme. En effet, un système de gouvernement fédéral avait aussi plus d'attrait auprès des délégués de la convention constitutionnelle parce que dans ce système, les entités fédérées pourraient plus aisément préserver leur diversité culturelle. Cette inclinaison était par ailleurs accentuée par le fait que les Micronésiens avaient une mauvaise expérience de la vie sous le gouvernement unitaire du Territoire sous tutelle qui était parfois assez autocratique dans ses relations avec les gouvernements de district.

Il est par ailleurs important de noter qu'avant cette date, les populations des États Fédérés de Micronésie « n'avaient jamais directement expérimenté le pouvoir constitutionnel et l'autonomie gouvernementale sous quelque forme que ce soit en tant qu'unité »¹⁹. Dans ce cadre, privilégier une forme d'État permettant à chacun de rester maître de son destin relevait de l'évidence.

B. Des dispositions constitutionnelles inadaptées aux réalités micronésiennes

La Constitution micronésienne est entrée en vigueur le 10 mai 1979 et met donc en place un régime de nature présidentielle, prenant la forme d'une Fédération.

Au niveau fédéral, les articles IX à XII établissent l'architecture institutionnelle, selon le principe d'une stricte séparation entre les trois pouvoirs : le pouvoir exécutif (article X), le pouvoir législatif (article IX) et le pouvoir judiciaire (article XII).

L'article VII de la Constitution institue pour sa part le système fédéral en affirmant que les États fédérés de Micronésie possèdent trois ordres de gouvernement : le gouvernement national, les

¹² C. David, « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du « jour d'après » en Nouvelle-Calédonie », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 110, 2017/2, p. 367-386.

¹³ Les Îles Marshall ne sont néanmoins pas un État fédéral.

¹⁴ Articles IV, V et VI.

¹⁵ Article IV, section 9.

¹⁶ Article XIII, section 4.

¹⁷ Article IX.

¹⁸ Article X, section 1.

¹⁹ Edward C. King, "Custom and Constitutionalism in the Federated States of Micronesia", *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Vol. 3 Issue 2 (Summer 2002), p. 250.

gouvernements des États fédérés et les administrations locales. L'article VIII répartit les compétences entre ces trois niveaux.

1. La répartition déséquilibrée des pouvoirs au niveau fédéral

L'analyse des institutions fédérales micronésiennes fait apparaître un régime présidentiel anachronique dans la mesure où sous couvert d'un système qui pourrait laisser penser à une prédominance du chef de l'État ou à tout le moins à un équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif (« checks and balance », poids et contrepoids), il apparaît en réalité un régime déséquilibré au net désavantage de l'organe exécutif, qui a des conséquences non seulement dans la sphère nationale mais également dans les relations avec les entités fédérées.

a) Le Congrès, Parlement monocaméral dans un État fédéral

L'article IX définit la structure et les fonctions du Parlement national, le Congrès. C'est un Parlement monocaméral. Le Congrès est composé de quatorze membres, à raison de quatre « sénateurs » et dix « représentants ». En effet, chaque État compte un sénateur non rattaché à une circonscription électorale ("at-large delegate", délégué général), les autres représentants étant répartis en fonction de la population de chaque État. Les quatre sénateurs sont élus au suffrage universel par les citoyens de leurs États respectifs pour un mandat de quatre ans. Ils symbolisent l'égalité entre les États fédérés. Les dix autres représentants sont élus au scrutin majoritaire au niveau des États fédérés en fonction de l'importance de la population au sein de chaque État membre, à raison de cinq pour Chuuk, trois pour Pohnpei, un pour Yap et Kosrae, pour un mandat de deux ans.

Il n'y a donc pas, comme c'est généralement le cas dans un État fédéral, de deuxième chambre représentant les entités fédérées. Les États Fédérés de Micronésie sont d'ailleurs une des seules Fédérations à ne pas avoir de Parlement bicaméral avec Les Comores, Saint Christophe et Niévès et Les Émirats Arabes Unis.

Cette liste, qui inclut la quasi-intégralité des micro-Fédérations insulaires induit certainement que le choix d'une unique chambre au Parlement s'explique par la petite taille de la population à représenter²⁰.

Le caractère monocaméral du Parlement s'expliquerait par ailleurs en partie par une raison de nature financière. En effet, la convention constitutionnelle aurait combiné les membres du mandat de deux ans et ceux du mandat de quatre ans dans une seule chambre afin de réduire les coûts de fonctionnement du Congrès. Néanmoins, afin de pallier les inconvénients de cette organisation monocamérale et ainsi dissiper les craintes des petits États d'être mis en minorité au Congrès, les délégués de la convention constitutionnelle ont mis en place un processus législatif original. Chaque projet de loi est soumis à deux lectures par le Congrès. Lors de la première lecture, tous les membres du Congrès votent. Lors de la deuxième lecture, chaque délégation d'État dispose d'une voix. En d'autres termes, si les quatorze membres du Congrès votent en première lecture, seules quatre voix s'expriment en deuxième et dernière lecture, à raison d'une par État fédéré²¹. Une telle procédure permet ainsi de combiner logique fédérale et économie d'échelle²².

Enfin, et comme c'est souvent le cas dans le Pacifique insulaire, ce choix révèle la difficulté du positionnement de la coutume dans l'architecture institutionnelle de ces États peuplés en tout ou partie de populations traditionnelles. En effet, la question du bicamérisme s'avère délicate car elle impose au

²⁰ Même si on pourrait objecter que la République des Palau, autre micro-Fédération, dispose d'un Parlement bicaméral pour représenter à peine plus de 20.000 habitants.

²¹ J. R. Haglelgam, *op. cit.*

²² Une proposition d'amendement de cette disposition a été formulée en 2001 mais a été rejetée lors du référendum. Elle proposait de modifier les règles de majorité en 1^{ère} (8 au lieu de 10 voix) et en 2^{ème} (10 voix au lieu de 3 des 4 États) lectures. Néanmoins, cela heurterait les petits États car les représentants de Chuuk et de Pohnpei totalisent 10 représentants.

constituant de s'interroger sur le degré d'institutionnalisation qu'il souhaite accorder aux autorités coutumières ou que celles-ci sont prêtes à accepter, selon le cas.

Les États Fédérés de Micronésie ne font pas exception : la question d'une deuxième chambre s'est effectivement posée lors des débats au sein de la Convention constitutionnelle sous l'angle de la mise en place d'un Conseil des chefs coutumiers. En effet, onze chefs traditionnels, désignés par leurs pairs, siégeaient comme délégués lors de la Convention, répondant ainsi à la nécessité d'une représentation des structures traditionnelles au sein de l'organe constitutionnel, la quasi-totalité de la population micronésienne étant régie par la coutume et les autorités traditionnelles. Si les chefs coutumiers présents n'ont pas réussi à codifier formellement leur rôle dans la Constitution, ils sont parvenus à faire inclure deux dispositions importantes dans le texte suprême. La première reconnaît et protège leurs droits et privilèges coutumiers²³. La seconde permet à chaque État fédéré de réserver un de ses sièges de représentants au Congrès à un chef coutumier. Cette dernière disposition est clairement le fruit d'un compromis visant à éviter la création d'une seconde chambre au Parlement national réservée aux autorités traditionnelles considérant que la place des autorités coutumières était plutôt au niveau local²⁴. Ce positionnement a d'ailleurs été confirmé par le rejet d'un amendement lors de la convention constitutionnelle de 1991 proposant la création d'un conseil national des chefs. Une proposition d'amendement actuellement pendante devant la Convention constitutionnelle de 2020 réitère néanmoins la proposition²⁵.

Notons enfin que comme dans beaucoup d'États insulaires du Pacifique, il n'existe pas dans les États Fédérés de Micronésie de partis politiques. Dès lors, la représentation est caractérisée par son localisme, chaque élu représentant sa communauté, ce qui ne facilite pas le développement d'un sentiment national et favorise le clientélisme. Ainsi, tous les candidats se présentent sans étiquette et les campagnes portent généralement sur des questions très localisées. Il s'avère également que

« Les élus réquisitionnent les ressources de l'État pour conserver leur fonction élective. Les ressources ne sont pas disponibles pour les candidats non élus. Il n'y a donc jamais eu de règles du jeu équitables dans l'arène politique des États Fédérés de Micronésie. Election après élection, les règles du jeu politique ont toujours fortement penché en faveur du titulaire de la fonction en raison de l'utilisation des fonds publics pour obtenir des faveurs des électeurs »²⁶.

Lors des élections de 2019, treize des quatorze membres de la chambre sortante ont été reconduits dans leurs fonctions, trois d'entre eux étant même réélus sans opposant.

b) Un binôme présidentiel en retrait

L'article X de la Constitution dispose que la Fédération est dirigée par un Président de la République, assisté d'un Vice-président, laissant transparaître là encore l'influence de l'architecture institutionnelle américaine. Marquant la nécessité d'une représentation équitable des États fédérés au niveau national, les deux têtes de l'exécutif ne peuvent pas être originaires du même État fédéré. Cette condition demeure constante. Ainsi, toutes les propositions d'amendement constitutionnel depuis 1990

²³ Article V de la Constitution : « Section 1. Rien dans la présente Constitution ne permet d'ôter un rôle ou une fonction d'un chef traditionnel tel que reconnu par la coutume et la tradition, ou n'empêche un chef traditionnel d'être reconnu, honoré et de se voir confier des rôles formels ou fonctionnels à n'importe quel niveau de gouvernement, comme prescrit par la présente Constitution ou par la loi.

Section 2. Les traditions du peuple des États fédérés de Micronésie peuvent être protégées par la loi. Si elle est contestée comme violant l'article IV, la protection de la tradition micronésienne sera considérée comme un objectif social impérieux justifiant une telle action gouvernementale.

²⁴ Brij V. Lal, Kate Fortune, *The Pacific Islands: An Encyclopedia*, volume 1, University of Hawaii Press, 2000, p. 274.

²⁵ Proposal No. CCPR-4-41 (1/20/2020) To amend Article V, Section 3 of the Constitution of the Federated States of Micronesia to add a section to provide for the establishment of Chambers of Traditional Chiefs within the FSM and within each of the respective states and to give the chiefs their roles according to the respective traditional functions within their respective state. <https://constitution.gov.fm/proposal-no-ccpr-4-41/>

²⁶ J. R. Haglegam, A close look at the proposed amendments to the Federated States of Micronesia Constitution,

proposant une modification des modalités d'élection du Président et du Vice-président maintiennent cette obligation.

Ce sont les parlementaires qui désignent au début de chaque mandat le Président et le Vice-président de Micronésie, parmi les sénateurs qui seuls peuvent être candidats aux postes exécutifs. Ils ne peuvent accomplir plus de deux mandats consécutifs. Les postes de sénateurs rendus vacants par l'élection présidentielle sont alors pourvus lors de nouvelles élections.

David W. Panuelo, sénateur d'État de Pohnpei, a été élu le 11 mai 2019 à la présidence de la République. Il avait éliminé son prédécesseur lors de l'élection sénatoriale en devenant l'unique nouvel élu de l'assemblée. Yosiwo P. George, sénateur d'État de Kosrae a été renouvelé comme vice-président.

Comme aux États-Unis, le Président de la République est à la fois chef de l'État et chef du Gouvernement. En tant que chef de l'exécutif, le Président est chargé de mettre en œuvre les lois et politiques nationales. Mais les questions de fond sont soumises à l'approbation du Congrès, tout comme les nominations des principaux responsables du pouvoir exécutif. En tant que chef de l'État, le Président symbolise et représente la souveraineté du peuple des États fédérés de Micronésie. Cela fait du Président le seul symbole internationalement reconnu de la souveraineté et de l'indépendance nationale dans les États fédérés de Micronésie.

Le Vice-président ne se voit expressément reconnaître aucune fonction précise, excepté celle de succéder au Président si celui-ci décède ou est empêché. En pratique, le Vice-président exécute les tâches assignées par le Président en tant que membre à part entière du Cabinet présidentiel.

c) Trop de « poids » et pas de « contrepoids »²⁷

Globalement, la balance des pouvoirs se fait largement au détriment de l'exécutif, le Congrès ayant une place prépondérante dans le régime politique micronésien, à tel point qu'on pourrait assez aisément être tenté de le qualifier de régime d'assemblée.

Le fait que l'exécutif soit une émanation du Congrès, ce qui s'ajoute aux pouvoirs fiscaux et budgétaires importants dont il dispose, renforce considérablement la position de l'assemblée. Les modalités de désignation de l'exécutif ont en effet pour conséquence une altération considérable du pouvoir présidentiel vis-à-vis du Parlement.

« Un Président ou un Vice-président qui souhaite se faire réélire doit toujours essayer d'éviter d'aliéner les membres du Congrès. Cela a entraîné des situations où le Président a permis au Congrès d'empiéter sur son pouvoir délégué constitutionnellement »²⁸.

Par ailleurs, si le Président dispose d'un droit de veto, le Congrès peut passer outre si au moins trois des délégations des États fédérés souhaitent renverser le veto présidentiel²⁹.

Enfin, la séparation des pouvoirs étant conçue strictement par transposition du modèle américain, il n'existe pas de procédure de défiance à proprement parler à l'égard de l'exécutif et réciproquement le Président de la République n'a pas le pouvoir de dissoudre le Congrès. Néanmoins, une procédure équivalente à la procédure d'*impeachment* américaine ouvre la possibilité pour le Congrès de destituer

<http://www.micsem.org/pubs/counselor/frames/conconfr.htm>, 2001.

²⁷ Plaisanterie courante sur le régime micronésien en référence aux "*Checks and Balance*" ou « poids et contrepoids » du régime constitutionnel américain.

²⁸ J. R. Haglegam, "The FSM Constitution and the 2001 Constitutional Convention", *op. cit.*

²⁹ À cet égard, les propositions de réforme constitutionnelle allaient dans un sens favorable au Congrès (Committee proposal n° 01-26 : Changes voting & votes required to override a Presidential veto en 2001 et Proposal No. CCPR-4-11 (1/16/2020) To amend Article IX, section 2(q) of the Constitution of the Federated States of Micronesia to provide for the number of votes required to override a Presidential Veto : <https://constitution.gov.fm/proposal-no-ccpr-4-11/>

le Président, le Vice-Président ou un membre de la Cour Suprême par un vote des deux tiers de l'assemblée, confirmé par la Cour Suprême³⁰.

La place du pouvoir judiciaire dans le système constitutionnel est assez symptomatique du mimétisme à l'égard de la Constitution américaine. L'organe judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. L'article XI de la Constitution précise la structure et le rôle du pouvoir judiciaire. Il prévoit l'institution d'une Cour suprême composée d'un juge en chef, ainsi que d'un nombre maximal de cinq juges associés. Les juges sont nommés par le président, et leur nomination doit être approuvée par une majorité des deux tiers des membres du Congrès. La Cour suprême peut connaître des affaires posant des questions relatives à l'interprétation de la Constitution. Elle est notamment intervenue dans de nombreuses affaires relatives au partage des compétences³¹. Par ailleurs, la Constitution permet aux États fédérés d'instituer la Cour suprême comme juridiction de dernier ressort au niveau de l'organisation juridictionnelle des États fédérés. Seule les Constitutions des États de Kosrae et de Chuuk ont utilisé cette possibilité pour mandater la Cour suprême fédérale.

2. La répartition des compétences entre niveaux de gouvernement

On l'a vu, la Constitution établit trois niveaux de gouvernement : national, des États fédérés et municipal.

Les gouvernements des États fédérés sont compétents dans des domaines tels que le foncier, l'enseignement primaire et secondaire, la santé, l'environnement et la protection de la biodiversité dans leur emprise territoriale respective, y compris s'agissant de la mer territoriale, des lagons et rivières.

Le Parlement national dispose pour sa part d'une compétence d'attribution dont le contenu est énuméré à la section 2 de l'article IX de la Constitution. Elle comprend notamment la défense nationale, la ratification des traités (avec le consentement des États fédérés), la citoyenneté et l'immigration, les impôts, la monnaie, les activités bancaires, la navigation et le transport des marchandises, la réglementation concernant l'exploration et l'exploitation des richesses naturelles en milieu marin (au-delà de 19 kilomètres du rivage des îles), ou encore le droit pénal, les services publics et la sécurité sociale.

L'article VIII section 1 précise par ailleurs qu'une compétence expressément attribuée au gouvernement national ou une compétence dont l'exercice dépasse si manifestement les capacités d'un État qu'elle est indiscutablement nationale, relève du Congrès. Cette disposition est explicitée par la jurisprudence de la Cour Suprême³².

Il est toutefois important de noter que dans un certain nombre de domaines, le gouvernement national n'est pas, en réalité, souverain. Ainsi, en matière de défense, de monnaie ou encore d'activités bancaires, la Micronésie est tenue de s'inscrire dans le cadre des politiques américaines. Ainsi, par exemple, la *Micronésie n'émet pas sa propre monnaie et utilise le dollar américain*.

Les États fédérés disposent pour leur part d'une compétence de droit commun qui n'est pas sans rappeler celle des provinces en Nouvelle-Calédonie. Il n'existe en effet pas de liste spécifique énumérant les compétences des États fédérés dans la Constitution. La section 2 de l'article VIII précise que toute compétence non expressément attribuée au gouvernement national ni prohibée aux États relève des États fédérés.

³⁰ Article VIII, section 2 o) et section 7.

³¹ Voir notamment : <http://www.fsmlaw.org/fsm/constitution/article8.htm>

³² Voir <http://www.fsmlaw.org/fsm/constitution/article8.htm>

Enfin, certaines compétences sont partagées entre le gouvernement national et les États fédérés³³. Parmi ces compétences concurrentes, on trouve l'affectation de fonds publics, les emprunts publics, l'éducation, la santé, la sécurité et l'aide sociale.

L'article XII de la Constitution régit les relations financières entre le gouvernement national et les États fédérés. Globalement, tous les impôts prélevés et perçus sont versés dans un fonds général. Il existe par ailleurs un « fonds d'aide étrangère » où sont déposés tous les versements en matière d'aide étrangère au développement. La section 5 de l'article IX dispose que les impôts nationaux doivent être prélevés de manière uniforme et que tous les États doivent se voir reverser au moins 50 % des revenus y afférents. La section 6 précise par ailleurs que les recettes nettes provenant des ressources minérales des fonds marins sont réparties également entre le gouvernement national et le gouvernement de l'État concerné.

Les modalités de répartition des ressources financières sont la source de tensions constantes entre l'État central et les États fédérés. Elles sont emblématiques des relations tendues entre ces deux niveaux en ce que cette répartition révèle la recherche systématique par chaque État fédéré de la préservation de ses intérêts. Bien que logique dans un État fédéral, cette répartition des ressources est symptomatique des points d'achoppement du fédéralisme micronésien, dont le fonctionnement peine à s'affranchir des intérêts défendus par chaque État à travers ses représentants au Parlement et défiant toute velléité d'affirmation nationale.

La dynamique de rédaction de la Constitution, on l'a vu, était largement tournée autour de la question du statut politique. La Convention devait rédiger une Constitution pour une entité dont l'avenir politique restait totalement indéterminé³⁴. Dans ce cadre, la voie fédérale s'est imposée comme une évidence suggérée par l'État américain comme étant la seule possible pour préserver sa volonté d'unification de la Micronésie. Cette formule n'a pas été remise en cause après que les Mariannes du Nord, Palau et les Îles Marshall ont décidé de prendre des chemins séparés. Elle a simplement été aménagée pour tenter de répondre aux spécificités et aux divisions de la population des districts restants. Ce moule américano-micronésien ne semble pour autant pas répondre aux aspirations du peuple micronésien. En conséquence, l'organisation institutionnelle reste en débat de manière récurrente. Dès lors, il apparaît intéressant de s'interroger sur les leçons à tirer pour la Nouvelle-Calédonie de l'expérience des États Fédérés de Micronésie.

II. La nécessité de tempérer la logique territoriale par des instruments de construction nationale

Comme dans beaucoup d'États post-coloniaux insulaires du Pacifique, ce n'est que bien après l'accession à la pleine souveraineté que la forme et la nature de l'État sont questionnées, les assemblées constituantes originaires subissant fortement l'influence de la puissance coloniale sur le départ au moment de la mise en place de la Constitution fondatrice du nouvel État³⁵. Les États Fédérés de Micronésie ne font pas exception à cette très récurrente tendance et, à cet égard, les discussions occasionnées par les différentes conventions de révision de la Constitution micronésienne ont systématiquement et largement porté sur la remise en cause du schéma mis en place en 1978, particulièrement s'agissant des relations entre le centre et les États fédérés.

Ces coups de butoir, pour l'instant sans conséquence sur la loi fondamentale micronésienne faute de consensus, démontre que la Fédération micronésienne nécessite des ajustements, sans que cela remette en cause le caractère intrinsèquement fédéral de la République. Dans ce cadre, la prise en

³³ Article VIII, section 3.

³⁴ G. Petersen, *Ethnicity and Interests at the 1990 Federated States of Micronesia Constitutional Convention*, Discussion Paper n° 12, Regime change and regime maintenance in Asia and the Pacific, ANU, 1993, 80 p.

³⁵ C. David, « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du 'jour d'après' en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*

compte de l'expérience micronésienne doit aboutir à une prise de conscience selon laquelle la construction d'un régime fédéral, s'il s'impose du fait du caractère divisé de la société dont il est amené à régir le fonctionnement politique, doit intégrer une certaine souplesse pour ne pas conduire aux travers constatés en Micronésie : absence de cohésion nationale, immobilisme et corruption.

L'article XIV de la Constitution prévoit que des modifications du texte constitutionnel peuvent être proposées par une convention constitutionnelle, par une initiative populaire ou par le Congrès. En outre, le Congrès doit, au moins une fois tous les dix ans, soumettre la question suivante aux électeurs : « Doit-on tenir une assemblée en vue de réviser ou de modifier la Constitution ? ». Si la majorité des réponses est positive, une assemblée constituante doit être mise en place. Une révision de la constitution peut alors être proposée ; elle sera définitivement adoptée si elle reçoit l'assentiment de trois quarts des suffrages exprimés dans trois des quatre États³⁶. Ce cycle de révision décennal a donné lieu à plusieurs conventions constitutionnelles en 1990, en 2001 et en 2020³⁷ afin de proposer des amendements à la Constitution.

Néanmoins, il y a lieu de souligner d'emblée que ce processus de révision constitutionnelle récurrent qui pourrait induire une critique constructive régulière du régime voit son utilité potentielle réduite à néant du fait de la logique localiste sous-jacente exprimée dans les seuils très stricts à atteindre dans chaque État. En effet, trois quarts de la population de trois quarts des États fédérés semble un seuil vouant à l'échec la grande majorité des réformes. Cela se vérifie d'ailleurs en pratique : sur les cent-quatre propositions formulées en 1990, soixante-dix-sept (soit 74 %) avaient pour objet à titre plus ou moins principal d'inverser le rapport de force entre gouvernement national et gouvernements locaux. Finalement, les quatre amendements adoptés portaient sur des points qui paraissent mineurs³⁸ par rapport aux problématiques initialement soulevées.

À cet égard, il est très instructif de s'intéresser au contenu des propositions émises d'une part, et aux raisons de leur abandon d'autre part pour en tirer des leçons.

A. la périphérie contre le centre³⁹ : le constat de l'échec de la construction nationale

Dès 1990, les discussions constitutionnelles ont, contrairement à celles de 1975, tourné plus autour des questions internes que de la préoccupation des relations avec les États-Unis. Les relations entre les États fédérés mais également entre la périphérie et le centre ont été au cœur des discussions.

Ainsi, lorsque la Convention a commencé à travailler en 1990, les délégués semblaient préparés à changer la nature de la structure politique des États Fédérés de Micronésie. Pourtant, peu de changements ont finalement été soumis à référendum et donc peu de dispositions constitutionnelles ont été modifiées.

« Ce qui a commencé comme une tentative concertée de remodeler le régime micronésien s'est conclu par rien de plus qu'un exercice de maintenance du régime. »⁴⁰

Selon G. Petersen, la raison de cette inertie résiderait dans les relations entre les États fédérés. Bien que ceux-ci soient d'accord sur les difficultés rencontrées dans les relations avec le gouvernement central, les délégations des États fédérés n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur les changements à opérer pour arriver à la réforme nécessaire. Aucun consensus n'a émergé face aux différentes visions

³⁶ Article XIV, section 1.

³⁷ Néanmoins, cette dernière procédure de révision est interrompue du fait de la crise sanitaire mondiale liée à l'épidémie de covid 19.

³⁸ Il s'est agi de : 1) La compétence du Congrès pour définir les crimes majeurs (art. IX, section 2 (p) ; 2) La réaffirmation de la prévalence des sources de droit micronésiennes (art. XI, section 11) ; 3) La question de l'accession au foncier des non-citoyens (art. XIII, section 5) ; 4) La redéfinition des compétences respectives de l'État central et des États fédérés en matière de santé et d'éducation (Art. IX, sections 2 et 3).

³⁹ J. R. Haglegam, "The FSM Constitution and the 2001 Constitutional Convention", *op. cit.*

⁴⁰ G. Petersen, *op. cit.*, p. 2.

de la forme que devait prendre l'État micronésien. En d'autres termes, s'ils étaient d'accord sur le diagnostic, les représentants des entités fédérées ne sont pas arrivés à trouver un consensus sur le traitement des symptômes.

Les désaccords trouvent notamment leur source dans les différences ethniques entre, mais également au sein, des quatre États fédérés. À cet égard, il semblerait que

« De manières parfois significatives, les États Fédérés de Micronésie ressemblent plus aux États-Nations mélanésiens qu'aux micronésiens. Palau, les Marshall et Kiribati sont consciemment homogènes dans leur composition ethnique »⁴¹.

Les États fédérés de Micronésie rassemblent pour leur part les îles « restantes » de l'ancien territoire sous tutelle des Îles du Pacifique après que les États-Unis ont décidé de négocier séparément avec les groupes pour lesquels ils recherchaient des arrangements répondant à leur stratégie militaire. L'État micronésien constitue donc un ensemble résiduel d'îles n'ayant pas opté pour une stratégie individuelle au moment de l'indépendance : c'est un État multi-ethnique, où plusieurs langues sont parlées, où il n'existe pas véritablement de sentiment national, chacun se définissant plutôt par rapport à sa communauté d'appartenance que comme un ressortissant des États Fédérés de Micronésie. En cela, les États Fédérés de Micronésie sont effectivement proches des États et territoires insulaires mélanésiens.

Dans ce cadre, les différences ethniques présentent un caractère extrêmement saillant influençant la façon d'appréhender l'État. Les raisonnements se font en effet à l'échelle de petits groupes (quelques centaines au plus généralement) marqués par l'organisation traditionnelle. En conséquence, un tel mode de fonctionnement sociétal génère nécessairement une certaine appréhension face à une volonté centralisatrice, et donc un rejet de toute forme d'uniformisation passant par l'État central.

Ainsi, lors de la convention constitutionnelle de 1990, alors que les délégations de Yap et de Pohnpei cherchaient à fermement protéger leur propre autonomie et à conforter la place des règles coutumières dans la hiérarchie des normes, les représentants de Chuuk et de Kosrae se sentaient menacés au moins autant par les autres délégations que par le gouvernement central.

Ces différentes approches dans la révision de la Constitution expliquent en grande partie que les velléités initiales des membres de la Convention de 1990 aient finalement abouti à peu de choses. En effet, cent-quatre amendements furent proposés lors de la Convention de 1990, à tel point qu'un délégué s'écria : « Nous ne révisons pas la Constitution, nous en écrivons une nouvelle ! »⁴². Pourtant, ce ne sont finalement que vingt-quatre amendements sur des points tout à fait mineurs qui furent soumis à référendum, dont seulement quatre furent finalement adoptés par le peuple.

Les processus constitutifs de 2001 et de 2020 font ressortir les mêmes constats. Dans les deux cas, les représentants des États ont souhaité reposer des amendements qui n'avaient pas abouti en 1990.

Un nombre important d'entre eux portaient sur les relations entre l'État central et les États fédérés, et notamment les questions liées aux moyens financiers de chaque entité. On peut ainsi citer la compétence pour réguler les autorisations d'investissements étrangers qui appartient aujourd'hui à l'État central en application de la clause résiduelle de compétence⁴³ et les droits d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles vivantes et minérales dans la zone économique exclusive⁴⁴.

⁴¹ G. Petersen, *op. cit.*, p. 5.

⁴² Cité in G. Petersen, *op. cit.*, p. 8.

⁴³ Cette compétence est en effet considérée comme relevant du niveau national par nature en application de l'article VIII section 1 de la Constitution car ayant un lien avec la conduite des affaires étrangères.

⁴⁴ Cette question est récurrente depuis 1975 où ce fut déjà un enjeu pour le nouvel État de s'affranchir de la volonté américaine de contrôler la zone économique exclusive micronésienne. Les enjeux sont bien évidemment financiers tant en ce qui concerne le partage des revenus

D'autres propositions récurrentes sont plus en lien avec les questions institutionnelles. Parmi celles-ci, la question des modalités d'élection du Président de la République et particulièrement de son élection par un vote populaire est certainement celle qui fait l'objet de plus de propositions, lesquelles diffèrent plus ou moins entre elles. Une telle élection populaire conférerait plus de légitimité au Président et donc renforcerait le pouvoir de l'exécutif vis-à-vis des deux autres pouvoirs. Cela libérerait le Président de l'emprise du Congrès et générerait de vrais « *checks and balances* » entre le Parlement et la présidence. Cela pourrait également favoriser le développement d'un sentiment national à travers l'identification des micronésiens à leur Président. Néanmoins, la réforme achoppe sur la difficulté de trouver un mode de scrutin qui ne marginalise pas les voix des petits États fédérés, pour ne pas créer une situation politiquement dangereuse et explosive.

Une autre question récurrente réside dans la durée et le nombre de mandats des membres du Congrès dans un système clientéliste et corrompu. Selon J.R. Haglelman, la limitation du nombre de mandat aurait trois vertus⁴⁵ : le renouvellement de la classe politique et des idées, le regain d'intérêt des citoyens pour la politique et la création d'une véritable compétition politique entre les candidats, qui pourrait à son tour peut-être générer la création de partis politiques, vecteurs d'une « nationalisation » de revendications alors plus tournée vers les problématiques économiques et sociales qu'identitaires.

La révision initiée en 2019 et interrompue du fait de la crise sanitaire est pour sa part appelée à statuer sur une soixantaine d'amendements⁴⁶ et les mêmes tendances peuvent être décelées. Deux d'entre elles ont été adoptées avant l'interruption des travaux : la possibilité pour les citoyens micronésiens de disposer d'une double nationalité⁴⁷, ainsi que l'abaissement du seuil à atteindre dans chaque État fédéré pour qu'une révision de la Constitution soit entérinée : il est proposé de faire passer celui-ci trois quarts à deux tiers des voix. Celles-ci seront soumises à référendum séparément puisque l'adoption de l'amendement sur la révision de la Constitution optimiserait les chances de succès d'amendements ultérieurs.

Les autres éléments récurrents dans les propositions sont liés à l'élection populaire du Président et du Vice-président⁴⁸, à la répartition des revenus liés à l'exploitation des ressources vivantes et/ou minérales dans la zone économique exclusive ou de manière plus générale⁴⁹ ainsi que des éléments relatifs à la distribution des moyens financiers entre le centre et les États fédérés. De manière plus marginale, on peut noter les propositions liées à l'introduction de droits fondamentaux nouveaux comme le droit à l'environnement sain, le droit au développement durable et reconnaissant les droits des générations futures ou encore le droit à un niveau de vie décent et les cinq propositions visant à la création d'un Procureur indépendant ayant pour mission de veiller à la bonne utilisation des fonds publics et lutter contre la corruption.

En analysant le fédéralisme micronésien, il ne faut pas oublier que les États Fédérés de Micronésie ont été créés à partir de trois nations insulaires souveraines pour former une Fédération politique souple. En conséquence, le gouvernement national

« n'a pas d'autorité centrale ni de pouvoir sur les gouvernements de ses États. Il sert essentiellement de figure de proue. Les gouvernements des États des États Fédérés de Micronésie ont une autorité et un pouvoir de représentation égaux dans la gouvernance et la direction de l'État. Cette structure juridique et politique unique a, à ce jour, maintenu un

issus des droits de pêche octroyés aux navires étrangers que de la potentielle exploitation minière sous-marine.

⁴⁵ J. R. Haglelman, A close look at the proposed amendments to the Federated States of Micronesia Constitution

⁴⁶ Site convention constitutionnelle actuelle

⁴⁷ Proposition rejetée en 2001 (Committee proposal n° 01-02). La propriété foncière étant réservée aux citoyens micronésiens, accepter la double nationalité induit d'accepter l'accès à la propriété foncière à des citoyens américains qui acquerraient la double nationalité.

⁴⁸ Sept propositions différentes.

⁴⁹ Plus d'une dizaine de propositions.

système de gouvernance et de leadership qui est enraciné dans la souveraineté de l'État et les influences et prérogatives des circonscriptions. Les politiques publiques, les décisions, les programmes, les services et les allocations de ressources sont décidés par un programme exécutif et législatif spécial des circonscriptions étatiques plus que pour le bien public de la nation. »⁵⁰

Alors que les paysages culturels, économiques et sociaux des États Fédérés de Micronésie ont changé, influencés par la mondialisation et l'économie de marché, le système juridico-politique des États Fédérés de Micronésie est resté immobile, l'architecture institutionnelle ne prévoyant aucun levier permettant de faire évoluer les politiques publiques au même rythme. En conséquence, il apparaît que les atteintes aux droits de l'homme, les inégalités et les difficultés générées des lois obsolètes sont légions. Les conséquences de cet immobilisme sont édifiantes : augmentation de la pauvreté et des inégalités socio-économiques, des moyens de subsistance non durables en raison des pratiques destructrices de cultures de rente et des projets de développement, insécurité humaine croissante due à l'augmentation du coût de la vie, à l'aliénation de la propriété traditionnelle des ressources (en particulier la propriété foncière) et au VIH/SIDA, violations des droits de l'homme, embauche de fonctionnaires sans procédure régulière, modification des lois pour répondre aux exigences spécifiques des dirigeants nommés et élus, affectation de fonds publics à des projets sociaux dépourvus de mécanismes de planification, de mise en œuvre ou d'établissement de rapports responsables ou transparents, utilisation de fonds publics à des fins personnelles ou pour gagner une influence politique⁵¹.

« La corruption, l'abus de pouvoir, les violations des droits de l'homme et d'autres abus systémiques peuvent également s'enraciner et se perpétuer car les faiblesses institutionnelles associées à des lois et des systèmes politiques obsolètes n'ont pas fait l'objet des réformes nécessaires. »⁵²

Il existe une forte pression afin de maintenir le *statu quo* pour centraliser le pouvoir et la richesse au sein d'une minorité politique élitiste. Pour bien des observateurs, la réforme du système est essentielle pour lutter contre la corruption, faire condamner les violations des droits de l'homme, mettre en place des politiques publiques permettant un développement économique et social durable, promouvoir et défendre les principes démocratiques et l'État de droit.

B. Un fédéralisme qui ne doit pas être un obstacle insurmontable à la construction nationale

Au moment de vouloir tirer des leçons de l'expérience du fédéralisme micronésien, le mandat fixé aux quatorze délégués⁵³ lors de la convention constitutionnelle de 2001 semble souligner les axes de la réflexion. Leurs débats devaient porter sur les moyens d'améliorer l'unité nationale, de rechercher une répartition équitable des ressources, d'habiliter la population à désigner son Président et son Vice-président et de remédier à l'utilisation abusive des fonds publics. Au vu des similitudes que l'on peut inventorier entre la Nouvelle-Calédonie et les États Fédérés de Micronésie, ces axes paraissent tout à fait pertinents pour guider la réflexion quant à l'évolution possible de l'ingénierie institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, le contexte politique de décolonisation dans lequel la réflexion a lieu attire l'attention sur la nécessité de ne pas focaliser sur la relation entre la France et la Nouvelle-Calédonie au risque d'en

⁵⁰ T. Takashy, "Outdated Legal and Political Frameworks and Systems", Hors Serie Volume VIII, *Human Rights in the Pacific/Droits de l'Homme dans le Pacifique, Comparative Law Journal of the Pacific*, 2008, <https://www.wgtn.ac.nz/law/research/publications/about-nzac/publications/special-issues/hors-serie-volume-viii,-2008/Takashy.pdf>,

⁵¹ T. Takashy, *op. cit.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Même répartition qu'au Congrès.

oublier de se concentrer sur l'architecture interne d'une part et de ne pas s'émanciper du modèle français d'autre part. De ce dernier point de vue cependant, l'émancipation institutionnelle a précédé l'émancipation politique en Nouvelle-Calédonie⁵⁴, au contraire de l'ensemble des États insulaires du Pacifique.

Par ailleurs, il paraît bien évident que des similitudes importantes existent entre les États Fédérés de Micronésie et la Nouvelle-Calédonie : petits territoires insulaires, présence de populations autochtones, société fragmentée sur une base culturelle et linguistique, intérêts divergents des différentes communautés quant à l'avenir politique du territoire...

Dans ce cadre, les éléments saillants qui apparaissent à l'issue de cette analyse du fédéralisme micronésien tourne autour de la représentation des différentes communautés et dans l'équilibre à trouver tout autant que dans la nécessité de tendre vers la construction du sentiment national, qu'il est coutume de formuler sous l'expression de « destin commun » en Nouvelle-Calédonie. Cette nécessité transparait tant au niveau de la Fédération, c'est-à-dire de la Nouvelle-Calédonie, que des entités fédérées, c'est-à-dire les provinces.

Une leçon très importante à tirer de l'expérience micronésienne réside dans les répercussions à ne pas sous-estimer d'un déséquilibre des pouvoirs au niveau de la Fédération et particulièrement entre l'exécutif et le Parlement⁵⁵.

On l'a vu, en Micronésie, le déséquilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif est source de dysfonctionnement du régime. La difficulté majeure à laquelle a été confrontée le constituant micronésien réside dans le caractère divisé de la société. Mettre en place une élection du Président au suffrage universel direct revient à privilégier le groupe communautaire le plus important numériquement. Une telle affirmation est très bien explicitée par A. Lijphart, pour qui

« dans les sociétés plurielles [...], la flexibilité nécessaire à la démocratie majoritaire est absente. Dans ces conditions, la loi de la majorité est non seulement antidémocratique, mais aussi dangereuse, parce que les minorités à qui l'accès au pouvoir est constamment nié se sentent exclues, et elles sont victimes de discrimination. Elles cesseront de montrer allégeance au régime »⁵⁶.

Les atermoiements autour de la transformation de l'élection présidentielle au suffrage universel direct témoigne de la difficulté de résoudre le problème. Si le scrutin majoritaire classique paraît en tant que tel difficilement pouvoir satisfaire l'ensemble de la population, d'autres solutions peuvent mériter l'analyse : les modes de scrutin mixte de type allemand ou néo-zélandais, la présidence tournante sur la base de l'élection d'un « ticket » ou encore le vote alternatif. Cette dernière solution apparaît la plus convaincante pour la Nouvelle-Calédonie⁵⁷, avec par exemple l'élection d'un ticket Président/Vice-président au vote alternatif.

Ce mode de scrutin, dérivé du système majoritaire, est notamment utilisé pour l'élection présidentielle en Inde. L'objectif de ce mode de scrutin est de faire émerger une personnalité susceptible de rassembler le plus grand nombre de suffrages possible et, par conséquent, de constituer le symbole de l'unité d'un pays par ailleurs pluriel. Appelé également vote classificatoire, ce mode de scrutin consiste pour chaque votant à classer les candidats selon un ordre de préférence. Si l'un des candidats recueille la majorité absolue des premiers choix des électeurs, il est déclaré élu. Sinon, le

⁵⁴ C. David, « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du « jour d'après » en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*

⁵⁵ Plus que de la non moins importante problématique de l'exercice de la justice, qui mériterait en soi un article.

⁵⁶ A. Lijphart, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, London, Yale university press, 1984, p. 22-23.

⁵⁷ C. David, « Les théories consociative et incitative au secours du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, n° 25/2015, p. 7-13.

candidat qui a obtenu le moins de voix est éliminé et le décompte reprend en prenant en compte non seulement les suffrages obtenus par chacun des candidats restant en course mais également les voix obtenues en second choix. Il est procédé ainsi jusqu'à ce qu'une personnalité recueille la majorité des suffrages. Utilisé dans le cadre du vote par circonscription, il oblige les partis à s'entendre pour proposer aux électeurs une stratégie de transfert. Une fois élu, le binôme devrait composer de concert un gouvernement tenant compte de la diversité de la représentation au sein de l'assemblée. Il serait bien sûr nécessaire de prévoir des seuils minimums de voix par province pour s'assurer de la représentativité du ticket au niveau de l'ensemble du territoire mais aussi de chaque province.

S'agissant du Parlement, l'option monocamérale en Micronésie interroge sur le choix de la forme du Parlement calédonien. L'exemple micronésien montre que le choix d'un Parlement monocaméral reflète la préférence de ne pas institutionnaliser la coutume au niveau national, tout en induisant la nécessité de pallier l'absence de représentation des entités fédérées dans une chambre spécifique par une attention très soutenue de leur représentation au sein de l'unique chambre, obérant par là toute tentative de construction nationale, la totalité des textes étant examinés par le prisme territorial.

Au vu des conséquences constatées en Micronésie, il semblerait de bon ton d'émanciper le Congrès de la Nouvelle-Calédonie de son rattachement congénital aux assemblées provinciales pour favoriser une affirmation progressive d'une identité calédonienne plus marquée. Dès lors, deux modes de scrutin paraissent pouvoir être mobilisés :

- Le maintien du scrutin proportionnel de liste, mais qui devrait alors se détacher du cadre provincial pour s'étendre sur une circonscription unique à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie ;
- Le scrutin mixte comme on peut le trouver pour les élections législatives en Allemagne ou en Nouvelle-Zélande qui consiste à pourvoir certains sièges au scrutin de liste proportionnel au niveau national et d'autres au scrutin majoritaire uninominal dans des circonscriptions.

Par ailleurs, un élément intéressant issu de discussions avec les étudiants calédonien de master⁵⁸ mérite à mon sens une mention particulière ici bien que pouvant trouver application dans n'importe quel système politique : prévoir que le pourcentage de sièges au sein de l'assemblée correspondant à la proportion de votes blancs soit pourvu par tirage au sort populaire. Autre suggestion au vu de la pyramide des âges en Nouvelle-Calédonie : réserver des sièges à de jeunes candidats qui viendraient dynamiser les discussions politiques en apportant une vision différente de la chose publique.

Dans l'hypothèse du choix d'un Parlement bicaméral, l'objet et la composition de la seconde chambre doivent être déterminés. Celle-ci pourrait classiquement constituer la chambre haute dans le cadre d'une organisation fédérale et ainsi représenter les entités fédérées, c'est-à-dire les provinces. De manière plus originale, elle pourrait être représentative d'autres intérêts : les représentants coutumiers et plus globalement de la société civile pourraient côtoyer les élus provinciaux. Les modalités de désignation des différentes catégories de représentants pourraient prendre des formes diverses et variées : désignation par les autorités coutumières, représentants d'associations ou de syndicats, sièges réservés à certaines catégories de personnes, tirage au sort pour certains sièges...

La question du bicamérisme dans les régimes politiques océaniens pose indubitablement celle de la représentation de la coutume au niveau de la Fédération. Avec le Sénat coutumier, la Nouvelle-Calédonie dispose aujourd'hui en réalité d'une des institutions représentatives de la coutume les plus

⁵⁸ Plus globalement, voir le dossier spécial : « Le jour d'après – Quel droit, quelles institutions après l'accord de Nouméa ? », C. David (dir.), *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, n° 30/2017, p. 74-126.

puissantes du Pacifique insulaire⁵⁹, beaucoup d'États ayant fait le choix de ne pas institutionnaliser l'autorité coutumière ou lorsqu'ils l'ont fait, ils ont généralement institué une instance consultative. Des éléments utiles à la réflexion pourraient ressortir d'un bilan objectif de l'apport du Sénat coutumier depuis 1998, date de sa création. Une telle analyse permettrait peut-être de déterminer si le rôle qu'il a pu jouer depuis 20 ans s'est vraiment exprimé dans les processus décisionnels et dans le cadre institutionnel. Si tel est le cas, il faudra sérieusement penser à son maintien, voire au renforcement de son rôle. Au cas contraire, il faudra s'interroger sur les raisons pour en tirer les conséquences et le faire évoluer d'une manière ou d'une autre.

Ce qui apparaît de manière certaine au vu de l'exemple micronésien, c'est qu'il faut à tout prix éviter une ingénierie institutionnelle qui impliquerait une réflexion fragmentée et territorialisée au niveau central, ce qui passe notamment par une autonomisation par rapport au niveau inférieur et vice-versa. À cet égard, cette autonomie des différents niveaux de gouvernance les uns par rapport aux autres passent non seulement par la voie institutionnelle mais également financière. L'exemple micronésien est à cet égard éloquent. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, si le découpage provincial semble désormais gravé dans le marbre, l'exemple micronésien tout autant que l'expérience calédonienne depuis 30 ans militent en faveur de la nécessité de mener une réflexion sur l'architecture des relations entre les différents niveaux de gouvernance et particulièrement entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces. L'analyse du système micronésien démontre que cette question se subdivise en deux questions distinctes : le partage des compétences et le partage des ressources.

Les sempiternels débats sur la « clé de répartition » tout autant que ceux sur la répartition des compétences et la portée de la compétence de droit commun des provinces illustrent parfaitement la problématique. Ils rejoignent en cela les non moins récurrentes batailles entre l'État central et les États fédérés micronésiens sur le partage des ressources et des compétences normatives.

Faire évoluer les règles du jeu de ces deux points de vue en Nouvelle-Calédonie apparaît comme une nécessité absolue. Parmi les questions qui ne doivent/peuvent pas être éludées figurent bien entendu la redéfinition des rôles respectifs de la Fédération et des entités fédérées en termes de domaines matériels d'intervention, la décentralisation de la compétence fiscale et les modalités du partage des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles terrestres ou marines. Il y en a bien d'autres, mais vu par le prisme de l'expérience micronésienne, celles-ci paraissent fondamentales.

À défaut, le risque de dislocation de la Fédération est grand. On le voit en Micronésie à travers l'exemple de l'État de Chuuk, qui est le plus peuplé (54 000 habitants). Suite à des dissensions liées à la part de la subvention perçue par cet État dans le cadre de l'accord de libre-association, dont l'échéance est prévue en 2023, le gouvernement de Chuuk a créé la Commission sur le statut politique de l'État de Chuuk afin de négocier un accord de libre-association séparé. En 2014, la Commission a recommandé d'organiser en mars 2015 un référendum sur l'indépendance de Chuuk. Le 27 janvier 2015, le Président de la République a établi un groupe de travail destiné à éviter la scission de Chuuk de l'État fédéral.

Finalement, le référendum sur l'indépendance de l'État de Chuuk a été reculé à plusieurs reprises. Il est désormais programmé pour 2023, année du renouvellement de l'accord de libre association avec les États-Unis...

⁵⁹ C. David, « Institutionnalisation de la coutume et processus législatif - Etude comparée dans le Pacifique Sud », in *L'élaboration du socle commun et l'évolution des autorités et institutions coutumières*, Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie, Nouméa,

23-24 octobre 2012.